



Parlamentul
Republicii Moldova

RP-07 nr. 235
05 mai 2023

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

A V I Z

la proiectul de lege cu privire la garantarea depozitelor în bănci (nr.74 din 23.03.2023)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege menționat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii cu privire la actele normative nr.100/2017, și comunică următoarele.

Aspecte de ordin general și procedural

1. Proiectul de lege a fost înaintat cu titlu de inițiativă legislativă a Guvernului Republicii Moldova, fiind aprobat prin Hotărârea nr.142 din 22.03.2023, conform prevederilor art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului.

2. Proiectul de lege transpune parțial Directiva 2014/49/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014, privind schemele de garantare a depozitelor, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 173/149 din 12 iunie 2014 (în continuare - Directiva 2014/49/UE).

Potrivit Notei informative, proiectul de lege își propune îmbunătățirea cadrului legal existent în domeniul garantării depozitelor, de aliniere la bunele practici internaționale, scopul final fiind contribuirea la stabilitatea financiară a țării prin asigurarea achitării la timp a depozitelor garantate din băncile aflate în proces de lichidare silită și prin asigurarea resurselor necesare pentru rezoluția bancară.

3. Conform obiectului juridic de reglementare proiectul de lege se atribuie la categoria legilor organice, adoptarea cărora ține de competența Parlamentului, potrivit art.10 din Legea nr.100/2017 și art.72 din Constituție.

4. Proiectul de lege a fost elaborat de către Fondul de garantare a depozitelor în sistemul bancar și promovat de Ministerul Finanțelor, în conformitate cu pct.40 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin H.G. nr.610/2018.

Elaborarea proiectului de lege este o măsură prevăzută de H.G. nr.1472/2016 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, cu intrarea în vigoare în Trimestrul III 2019; AA (Anexa XXVIII-A) – septembrie 2019. Astfel, constatăm depășirea termenului de înaintare în Parlament a proiectului de lege.

Referitor la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament, menționăm că dosarul de însoțire întrunește condițiile art.40 din Legea nr.100/2017.

5. Sub aspect conceptual, observăm tendința de extindere a competențelor Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar (în continuare – FGDSB) prin delegarea acestuia a unor atribuții de supraveghere în sistemul bancar. Considerăm că, aspectele ce țin de competențele de control, reglementare și impunere de obligații și responsabilități pentru FGDSB urmează a fi examinate suplimentar în raport cu atribuțiile Băncii Naționale a Moldovei (în continuare – BNM), stabilite de legislația în domeniu.

Obiecții de ordin tehnico-juridic și redacțional

1. La art.1 alin.(3), prevede că ”Schema de garantare a depozitelor *cuprinde* Fondul de acoperire a depozitelor pentru bănci.”. Noțiunea ”Schema de garantare a depozitelor” este definită la art.2 drept ”*sistem* stabilit în Republica Moldova pentru compensarea deponenților în cazul când depozitele acestora devin indisponibile”. Din conținutul proiectului de lege se deduce că Schema respectivă poate include: FGDSB, care include cele două fonduri administrate; băncile, care sunt instituții membre; instrumentele de rezoluție bancară. Urmează a se preciza noțiunea de ”Sistem” întru clarificarea noțiunii de Schema de garantare a depozitelor, precum și pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii.

2. La art.2, propunem redenumirea articolului în ”Noțiuni generale”, conform uzanțelor tehnico-juridice și redacționale.

3. La art.3, alin.(5) textul ”*sau ale altui Fond administrat*” urmează a fi precizate în scop de rigoare juridică și redacțională, pentru a exclude tălmăcirile diferite privind admiterea administrării altor fonduri decât cele două prevăzute de proiect. Propunem excluderea textului menționat, ca fiind de prisos.

4. La art.6:

- la alin.(2) lit.e) unele aspecte ale *dreptului FGDSB de a obține împrumuturi*, urmează a fi precizate, deoarece nu sunt reflectate în textul proiectului de lege. Astfel, se va argumenta necesitatea specificării dreptului FGDSB de a obține împrumuturi, granturi și donații ”*pentru sine*”, precum și procedura de obținere a ”*liniilor de credit revolving sau contingente*”, în scopul înțelegerii corecte a normelor de reglementare și determinării oportunității de adoptare a acestora;

- la alin.(4) și alin.(5), în scop de rigoare juridică și redacțională, urmează a se preciza, prin care act normativ se aprobă *cota procentuală* din soldul total al Fondurilor administrate. Pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii în procesul de aplicare, propunem stabilirea cotei procentuale respective prin lege;

- la alin.(4) ultimul enunț, urmează a fi concretizat în sensul determinării exacte a modului de publicare a bugetului FGDSB;

- la alin.(6) urmează a se concretiza criteriile de determinare a ”*circumstanțelor neprevăzute care determină o majorare substanțială și neașteptată a cheltuielilor operaționale ale FGDSB*”, ce poate duce la majorarea cheltuielilor din bugetul aprobat cu acoperirea acestora din mijloacele Fondurilor administrate.

Totodată, din prevederile art.31 și art.46 din proiect rezultă că cheltuielile operaționale ale FGDSB sunt efectuate atât din Fondul de acoperire a depozitelor bancare, cât și din Fondul de rezoluție. Urmează a se concretiza modul de formare a bugetului

FGDSB din mijloacele Fondurilor administrate, destinate activității organelor de conducere, personalului și cheltuielilor administrative, precum și delimitarea acestor cheltuieli de alte mijloace financiare ale Fondurilor administrate.

Considerăm că, modalitatea de reglementare prevăzută în proiectul de lege nu oferă suficientă claritate și accesibilitate subiecților legii și, prin urmare, nu întrunește criteriile de calitate a legii, specificate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.10/2017, care prevede:

”40. ... Exigența calității legii este conturată prin prisma principiului securității juridice în componența condițiilor de previzibilitate și claritate a legii.

41. ... pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.”.

5. La art.7 sunt transpuse parțial prevederile art.16 din Directiva 2014/49/UE care reglementează informațiile oferite deponenților.

La alin.(3) primul enunț, textul ”și care sunt cazurile de excludere de la protecția Schemei de garantare a depozitelor” este necesar de concretizat, dacă se au în vedere ”depozite excluse” de la garantare în temeiul art.23 alin.(2), conform noțiunii respective de la art.2 din proiect, pentru a exclude tălmăcirile diferite și contradictorii.

De asemenea, considerăm că unele aspecte ce țin de obligativitatea informațiilor oferite deponenților de instituțiile membre (bănci), urmează a fi reflectate prin Legea nr.202/2017 privind activitatea bancară. În contextul dat, observăm că potrivit art.44 din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, Banca Națională este unica instituție care efectuează licențierea, reglementarea și supravegherea, pe bază individuală și, după caz, pe bază consolidată, a băncilor persoane juridice din Republica Moldova și a sucursalelor băncilor din alte state. Prin urmare, controlul respectării de către bănci a normelor juridice ce stabilesc condiții obligatorii privind includerea unor informații în contractele cu deponenții, precum și în extrasele de cont, precum și aplicarea de sancțiuni pentru nerespectarea acestora, nu ține de competența FGDSB. A se vedea în acest sens obiecțiile expuse la art.55 din proiect.

La alin.(7), atenționăm că anexa I la Directiva 2014/49/UE conține un model de fișă informativă care în proiect nu este prevăzută. Totodată, norma juridică prin care se prevede competența Consiliului de administrație de a aproba acte normative care stabilesc condițiile de informare a deponenților, conform celor descrise în prezentul articol nu poate suplini lipsa de reglementări ale normelor juridice primare de drept material și procedurale, necesare întru asigurarea plenitudinii și clarității raporturilor juridice respective.

6. *La art.8, alin.(1) lit.b), liniuța întâi, prevede notificarea de către FGDSB a BNM ”de fiecare dată când constată că o bancă licențiată recent nu dispune de capacitate suficientă pentru a respecta obligațiile instituțiilor membre, după cum este prevăzut în prezenta lege”. Considerăm că aprecierea capacității financiare a unei bănci licențiate recent nu ține de atribuțiile FGDSB. Norma respectivă urmează a fi revăzută în scopul evitării unor interpretări diferite și contradictorii privind delegarea parțială a competenței de supraveghere a BNM către FGDSB și capacitatea acestuia de exercitare a competenței respective.*

7. *La art.13 - art.15:*

Reieșind din prevederile art.3 alin.(1) din proiect, care determină statutul juridic al FGDSB drept persoană juridică de drept public autonomă, urmează a se concretiza statutul juridic al membrilor Consiliului de administrație.

În corespundere cu statutul determinat, urmează a fi revăzute condițiile de *ocupare a funcției* și de *încetare a mandatului/a calității de membru*, cu utilizarea terminologiei specifice domeniului public, ținând cont de faptul că membrii Consiliului de administrație ai FGDSB se prevăd a fi numiți și eliberați din funcție prin hotărâre a Parlamentului cu votul majorității deputaților prezenți.

În acest sens, se va concretiza procedura de selectare și examinare a candidaților la funcția de membru al FGDSB, în scopul asigurării cadrului legal cu reglementări clare, precum și ținând cont de prevederile art.92 din Regulamentul Parlamentului (cu determinarea comisiei permanente a Parlamentului responsabile de procedura de numire și demitere). De asemenea, se recomandă textul normelor juridice prevăzute la articolele respective să fie adus în corespundere cu terminologia juridică specifică domeniului de reglementare a funcțiilor publice.

8. *La art.13 alin.(3) și la art.17 lit.h*, cuvântul "desemnează" se va substitui cu cuvântul "numește".

9. *La art.15*, denumirea articolului urmează a fi revăzută, iar alin.(1) urmează a fi reglementate expres *condițiile de bază de încetare a calității de membru al Consiliului de administrație*, în mod similar normelor art.27 din Legea nr.575/2003 (ex.: a) la expirarea mandatului; b) prin demisie; c) la apariția unor incompatibilități prevăzute la art.13 alin.(8)).

Prevederile alin.(1) al art.15, respectiv, devin prevederi ale alin.(2) și textul fiind revăzut sub aspect redacțional.

10. *La art.17:*

Structura art.17 este una complexă și reprezintă o enumerare detaliată a atribuțiilor Consiliului de administrație, care depășește numărul literelor din alfabet. Ținând cont de uzanțele tehnico-juridice și redacționale se recomandă gruparea atribuțiilor conform domeniilor de activitate, care vor fi incluse în alineate separate numerotate conform prevederilor art.51 alin.(6) din Legea nr.100/2017.

La lit.e), norma juridică urmează a fi revăzută sub aspect redacțional și concretizată cu utilizarea terminologiei juridice în domeniul de reglementare, în scopul asigurării unei înțelegeri și aplicabilități corecte. Textul "care urmează a fi luate împotriva" se va exclude, ca fiind de prisos.

La lit.z), urmează a se concretiza funcțiile și activitățile externalizate avute în vedere, pentru a exclude riscurile de ambiguități sau de extindere a sensului normelor de reglementare, inclusiv în cazul în care se are în vedere norma art.50 alin.(1) care prevede externalizarea atribuțiilor subdiviziunii de audit.

11. *La art.27 alin.(10)*, atenționăm asupra necesității de coordonare a proiectului de lege cu prevederile Codului de executare nr.443/2004, deoarece decizia Directorului general de încasare incontestabilă a mijloacelor datorate FGDSB de către instituția membră nu este document executoriu.

12. La art.29 alin.(9), norma de reglementare urmează a fi concretizată în sensul reglementării exprese a noțiunii de "impediment justificator", pentru a exclude riscurile de interpretări diferite și a caracterului discreționar al normei ce lasă la latitudinea organului de conducere al FGDSB de a decide aplicarea în mod individual și subiectiv.

13. La art.30 alin.(1) lit.b), se va preciza textul "în limitele prevăzute în acest articol" prin normă de trimitere la alineatul respectiv.

14. La art.39 alin.(4), textul "urmează să coopereze pentru a asigura" se vor substitui cu cuvântul "cooperează", în scop redacțional.

15. La art.43:

La alin.(3) urmează a fi concretizate în scopul reglementării detaliate a procedurii de contractare a împrumuturilor, care include emiterea unui act juridic de coordonare cu BNM. Urmează a se preciza efectele produse în cazul comunicării de către BNM a opiniei consultative în defavoarea contractării împrumutului.

La alin.(4), în cazul atribuirii la datorie publică a împrumutului contractat de către FGDSB urmează a se ține cont de prevederile Legii nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat. Considerăm că normele propuse urmează a fi examinate suplimentar în sensul concretizării concordanței și aplicabilității acestora în raport cu Legea nr.419/2006.

16. La art.44, la fel, considerăm că autorii urmează să prezinte informații și argumentare detaliate întru asigurarea unei înțelegeri corecte a reglementărilor proiectului de lege în partea ce ține de toate aspectele ce țin de contractarea împrumuturilor atribuite la domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditare de stat, deoarece în textul proiectului de lege nu este prevăzută nici o normă de trimitere la Legea nr.416/2006. În lipsa unor reglementări clare în proiectul de lege privind concordanța proiectului de lege cu actul normativ menționat, atât aplicarea cât și eventualele intervenții legislative ulterioare în domeniul menționat pot conduce la riscuri de denaturare a sensului inițial și la apariția unor dificultăți de interpretare.

17. La art.52, se va omite utilizarea cuvintelor "doar", "numai", "poate", întru respectarea stilului și limbajului juridic al legii. Totodată, se va concretiza cine intră în categoria de persoane terțe în sensul articolului respectiv.

18. La art.53 alin.(1) ultimul enunț, urmează a se concretiza legislația avută în vedere, deoarece nu se admite adoptarea de norme juridice generale, norme de trimitere la legislație în alb.

19. La art.54 alin.(3) se va explica ce *măsuri de descoperire, prevenire și remediere* a acțiunilor frauduloase în domeniul Schemei de garantare a depozitelor poate aplica FGDSB în sensul articolului menționat.

20. La art.55, denumirea articolului nu corespunde cu conținutul. Astfel, denumirea se referă la *măsurile împotriva părților responsabile*, iar conținutul la *persoanele responsabile*.

Alin.(1) prevede că *FGDSB are dreptul de a cere despăgubiri și, în special, dreptul la regres împotriva persoanelor responsabile de sporirea riscului în activitatea unei instituții membre, de lichidarea acesteia sau impunerea unei acțiuni de rezoluție*.

Considerăm că această normă urmează a fi argumentată suplimentar cu trimitere la cadrul normativ al Uniunii Europene și legislația comparată cu alte state, în scopul determinării oportunității, precum și asigurării unei reglementări clare în acest sens. Observăm că Directiva 2014/49/UE nu conține asemenea reglementări, precum nici Legea României nr.311/2015 privind schemele de garantare a depozitelor și Fondul de garantare a depozitelor bancare, în vigoare de la 14.12.2015 (Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 918 din 11.12.2015).

21. *La art.56:*

La alin.(1) lit.d) și la alin.(2) observăm că FGDSB nu este autoritate cu atribuții de supraveghere în domeniul bancar, iar normele juridice propuse riscă a fi interpretate în sensul atribuirii acestor competențe FGDSB, contrar prevederilor legislației în vigoare în domeniu și creării unui conflict de competențe cu BNM. Ori, proiectul de lege urmează să prevadă în mod expres că FGDSB este autoritatea desemnată pentru administrarea și supravegherea respectivei Scheme de garantare a depozitelor și să stabilească limitele de competențe a acesteia, întru evitarea imixtiunii în atribuțiile și competențele BNM.

De asemenea, la alin.(4), norma juridică de reglementare nu este clară în redacția propusă și urmează a fi revăzută pentru a exclude tălmăcirile diferite în partea ce ține de *actele normative de reglementare a procedurii de impunere a măsurilor de prevenire*.

22. *La art.57, alin.(1)* se va exclude prepoziția "de", iar *la alin.(3) lit.b)* textul "în scopul asigurării compatibilității" se va substitui cu textul "pentru aducerea legislației în conformitate".

23. *La art.58:*

La alin.(1) lit.a), norma de reglementare urmează a fi revăzută sub aspect redacțional, întru neadmiterea dublării de norme, ținând cont de prevederile art.3 alin.(2) din proiect.

La alin.(1) lit.b), lit.c) și lit.d) urmează a se completa cu reglementări clare privind situația activelor, pasivelor și elementelor extra-bilanțiere formate și administrate conform Legii nr.575/2003, la data intrării în vigoare a prezentei legi, întru asigurarea efectuării transferării acestora corespunzător către fiecare dintre Fondurile administrate, precum și către bugetul provizoriu al FGDSB, cu scop de rigoare juridică și redacțională. Totodată, urmează a se ține cont de prevederile alin.(8) lit.a) din același articol care prevede că BNM va deschide conturile prevăzute la art.9 alin.(1) *în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare* a prezentei legi. Astfel, urmează a se asigura aplicabilitatea corectă și coordonată a transferului în termen rezonabil.

Proiectul de lege urmează a fi adus în corespundere cu normele tehnico-juridice și redacționale cu respectarea prevederilor legislației în vigoare, ținând cont de obiecțiile expuse în prezentul aviz. Oportunitatea adoptării proiectului de lege ține de competența exclusivă a Parlamentului.

Ex. I. Gălușcă
Tel.579



Ion CREANGĂ
Șef Direcție Generală